

## PRINCIPLE OF TRANSPARENCY OF DECISION-MAKING IN PUBLIC ADMINISTRATION

**Roxana DOBRIȚOIU**

Lecturer Phd.

Faculty of Education Sciences and Public Management  
University “Constantin Brancusi” Tg-Jiu

**ABSTRACT:** TRANSPARENCY INVOLVES: INFORMING IN ADVANCE, OF ITS OWN MOTION, PERSONS ON QUESTIONS OF PUBLIC INTEREST DUE TO BE DEBATED BY THE AUTHORITIES OF CENTRAL AND LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION, AS WELL AS ON THE DRAFT NORMATIVE ACTS; CONSULTATION OF CITIZENS AND ASSOCIATIONS LEGALLY CONSTITUTED AT THE INITIATIVE OF THE PUBLIC AUTHORITIES IN THE ELABORATION OF DRAFT NORMATIVE ACTS; THE ACTIVE PARTICIPATION OF CITIZENS IN DECISION-MAKING AND IN THE DEVELOPMENT OF DRAFT REGULATORY ACTS.

**KEY-WORDS:** PRINCIPLE OF TRANSPARENCY, PUBLIC INTEREST, CONSULTATION OF CITIZENS, PUBLIC ADMINISTRATION.

Contextul democratic presupune participarea cetățenilor la acțiuni menite să influențeze deciziile politice.

Democrația participativă urmărește aducerea deciziilor cât mai aproape de beneficiari, care sunt informați și consultați asupra modului de gestionare a autorității și resurselor publice. Consultarea cetățenilor este principiul care ar trebui să asigure faptul că cetățenii sunt implicați în procesul de formulare a politicilor publice și în luarea deciziilor privind comunitatea, și totodată consultarea este mai ales utilă pentru a identifica prioritățile și nevoile colectivității, dar și pentru a decide și a alege între opțiunile de soluționare a unor probleme. [1]

Participarea cetățenească este procesul prin care preocupările, nevoile și valorile cetățenilor sunt incluse procesului de luare a deciziilor în cadrul administrației publice [2]. Dintre avantajele participării cetățenești pentru administrația publică se pot regăsi: restabilirea și construcția încrederii între administrația publică și cetățeni; susținerea administrației în identificarea rapidă a nevoilor comunității și cu o satisfacție mai mare pentru cetățeni; oferirea de informații în legătură cu deciziile ce trebuie luate de administrație; conducerea comunității către consens și nu către conflict; abordarea împreună, administrație și cetățeni, a problemelor și oportunităților într-un mod mai creativ. [3]

Eficiența unei decizii administrative depinde, în primul rând, de cunoașterea cât mai exactă a cerințelor sociale, a nevoilor populației de la diferite niveluri ale organizării societății, iar în vederea realizării acestui imperativ major al activității administrative, se impune ca, la adoptarea deciziilor administrative, să participe și cetățenii, diferitele organizații și asociații ale acestora. [4]

Pentru întregirea cadrului legal care consacră principiul transparenței, în anul 2003 a fost adoptată Legea nr. 52 privind transparența decizională în administrația publică, care impune entităților publice să permită participarea societății civile și a reprezentanților comunității de

afaceri, cu rol consultativ, la procesul decizional. Aceștia urmează să fie consultați atât în faza de concepție și elaborare, cât și în cea de implementare a deciziilor, în vederea asigurării calității și legitimității acestora. Publicul trebuie să fie permanent informat asupra activității autorităților publice, atât în stadiul de evaluare a planurilor de activitate, cât și în momentul adoptării și implementării deciziilor, furnizându-i-se în orice moment informații complete, obiective și consistente de natură financiară ori în legătură cu misiunea și planificarea strategică a entităților publice. Transparența permite oricărei persoane asupra căreia produce efecte un act al unei entități publice să cunoască temeiul acestuia. La rândul lor entitățile publice primesc de la entitățile superioare feed-back constând în evaluarea amănunțită a activității lor. [5]

Astfel, Legea transparenței completează demersul legislativ început cu Legea 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, contribuind la sporirea gradului de responsabilitate a administrației publice față de cetățeni și stimulând participarea activă a acestora și a asociațiilor legal constituite la procesul decizional. Această lege are un rol important în relația administrație-cetățean deoarece dă dreptul acestora de a participa la ședințele publice ale autorităților publice, dă dreptul de a-și spune părerea despre actele normative înainte de adoptarea acestora, oferă posibilitatea ca cetățeanul să fie consultat înainte de adoptarea unei hotărâri care îl afectează în mod direct. [6]

Aplicat administrației publice, principiul transparenței presupune distingerea conceptului de „transparență”, concept juridic ce fundamentează din ce în ce mai multe sisteme democratice actuale și asupra cărora sistemele juridice îi acordă o atenție sporită.

Configurația normativă a conceptului de „transparență” rezultă prin prisma art. 2 din Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată. Astfel, transparența presupune: - informarea în prealabil, din oficiu, a persoanelor asupra problemelor de interes public care urmează să fie dezbătute de autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și asupra proiectelor de acte normative; - consultarea cetățenilor și a asociațiilor legal constituite, la inițiativa autorităților publice, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative; - participarea activă a cetățenilor la luarea deciziilor administrative și în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative. Acest ultim aspect, participarea activă a cetățenilor, impune respectul anumitor reguli de bază, precum: ședințele autorităților și instituțiilor administrației sunt publice, dezbaterile sunt consemnate și făcute publice, minutele ședințelor sunt înregistrate, arhivate și făcute publice. [7]

Lipsa transparenței decizionale, alături de alte curențe ale activității de reglementare, conduce la încrederea scăzută a societății în forța și importanța actelor normative. Absența consultărilor face ca normele să fie frecvent modificate sau înlocuite, lucru ce determină o accentuată instabilitate legislativă și nu oferă siguranța necesară cadrului legal existent în România.

Aplicarea reală a principiului transparenței duce la o mai mare încredere în legi și reglementări, din moment ce ele au fost adoptate cu consultarea celor interesați. Încrederea în cadrul legal va avea ca rezultat un mai mare grad de respectare a legii, cu consecințe pozitive asupra dezvoltării economice și a menținerii unor relații de cooperare între aparatul guvernamental și societate.

Articolul 1 din Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică stabilește instituțiile care intră sub incidența prevederilor acestui act normativ: autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și instituțiile publice care utilizează resurse financiare publice. Aceste prevederi trebuie corelate cu precizările introduse de articolul 4 care definește noțiunile de „autorități ale administrației publice centrale” și „autorități ale

administrației publice locale”. Un element esențial introdus de acest prim articol este precizarea că prevederile prezentei legi trebuie interpretate stabilind standarde minimale impuse administrației publice și instituțiilor publice în relația lor cu persoanele fizice sau juridice. Această precizare conduce la concluzia ca acele autorități ale administrației publice care doresc să introducă standarde de transparență mai ridicate în relația lor cu cetățenii pot face acest lucru fără a intra în contradicție cu prevederile acestei legi. Precizarea reflectă o realitate a practicii administrative românești din care se pot cita multiple exemple de autorități administrative care aplică procedee de participare cetățenească înainte de a adopta decizii de importanță deosebită. Legea tinde să stabilească standarde minime general valabile pentru toate autoritățile administrației publice, centrale sau locale, asigurând pe de altă parte și posibilitatea depășirii acestor standarde de către autoritățile administrative mai progresiste.

În alineatul 2 al primului articol, legea stabilește scopurile principale pe care își propune să le atingă: mărirea gradului de responsabilitate a administrației publice față de cetățean, stimularea participării active a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor și creșterea gradului de transparență la nivelul întregii administrații publice. [8]

Titularii obligației generale de transparență sunt potrivit prevederilor legii: autoritățile administrației publice centrale: ministerele, alte organe centrale ale administrației publice din subordinea Guvernului sau a ministerelor, serviciile publice descentralizate ale acestora, precum și autoritățile administrative autonome; autoritățile administrației publice locale: consiliile județene, consiliile locale, primării, instituțiile și serviciile publice de interes local sau județean.

Limitele obligației generale de transparență rezidă în inaplicabilitatea acesteia în cazul procesului de elaborare a actelor normative și ședințelor în care sunt prezentate informații privind (art. 6 din legea-cadru): a) apărarea națională, siguranța națională și ordinea publică, interesele strategice economice și politice ale țării, precum și deliberările autorităților, dacă fac parte din categoria informațiilor clasificate, potrivit legii; b) valorile, termenele de realizare și datele tehnico-economice ale activităților comerciale sau financiare, dacă publicarea acestora aduce atingere principiului concurenței loiale; c) datele personale. [9]

Aplicând principiului juridic potrivit căruia excepțiile sunt de strictă interpretare și aplicare, respectiv luând în considerare o interpretare a legii potrivit scopului ei și în sensul aplicării legii, autoritățile publice locale și centrale sunt încurajate să interpreteze respectivul articol (art. 6 din lege) cât mai restrictiv cu putință. Excepțiile prevăzute de Legea transparenței trebuie să fie interpretate în mod restrictiv, în sensul aplicării legii pentru majoritatea situațiilor care intră în sfera de aplicare a acesteia. În acest scop, este utilă reamintirea art. 1, alin. 2 din lege care prevede în mod clar că legea are drept scop „să sporească gradul de responsabilitate a administrației publice față de cetățean, ca beneficiar al deciziei administrative, să stimuleze participarea activă a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor administrative și în procesul de elaborare a actelor normative și să sporească gradul de transparență la nivelul întregii administrații publice.” [10]

Autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și instituțiile publice, își elaborează și aprobă regulile interne privind procedurile de informare, consultare și participare în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor publice, conform unor cerințe tehnico-organizatorice, cum ar fi:

A) stabilirea sarcinilor coordonatorului care organizează procesul de consultare publică. Sarcinile de bază ale coordonatorului sunt monitorizarea respectării cerințelor de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a proiectelor de decizii și întocmirea raportului anual privind asigurarea transparenței procesului decizional în cadrul autorității publice;

- B) fixarea atribuțiilor promotorului responsabil cu elaborarea proiectelor de decizii. Acesta are și obligația consultării părților interesate în cadrul procesului de elaborare a deciziei;
- C) modalitatea de colaborare a autorității publice cu societatea civilă;
- D) organizarea ședințelor publice, inclusiv asigurarea condițiilor tehnico-materiale pentru desfășurarea lor; coordonatorul procesului de consultare convoacă persoanele fizice și juridice care au solicitat în scris informarea despre procesul decizional al autorității publice;
- E) publicarea raportului anual privind transparența procesului decizional. [11]

Pentru a influența decizii sau acte normative, persoanele pot participa fie individual, în calitate lor de cetățeni, fie organizați în ceea ce legea numește „asociații legal constituite”. Legea nu limitează în nici un fel accesul la mecanismele prevăzute de aceasta, oricine având dreptul de a participa, indiferent de ce interes reprezintă. Cetățenii pot participa la procesele reglementate de Legea transparenței fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială. [12]

Potrivit legii, participarea la elaborarea de acte normative se poate face în procesul de redactare a unui proiect de act normativ, anterior supunerii spre analiză și avizare, autorității publice care l-a elaborat. Comentariile prevăzute de lege ca ”propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare” sunt primite de o persoană desemnată special de conducătorul autorității publice. Pe lângă această modalitate de consultare, a comentariilor în scris, există și alte modalități de consultare, respectiv, dezbaterile publice sau audierile publice. Termenul de dezbateri publice a fost folosit în România pentru a descrie o întâlnire publică în care se oferă o oportunitate formală pentru schimbul de informații. De exemplu, dezbaterile publice au oferit o oportunitate pentru un schimb de informații pe tema bugetelor planificate ale primăriei. Audierile publice sunt de obicei mult mai formale decât întâlnirile publice, o audiere publică fiind caracterizată prin ascultarea atentă de către oficiali a comentariilor cetățenilor. [13]

Scopul consultărilor este de a crea cadrul de dialog în care cetățenii să ofere feedback la opțiunile de politică publică în diverse stadii ale procesului de decizie. Consultarea oferă posibilitatea cetățenilor de a participa activ la procesul de elaborare de reglementări prin sugestii adresate autorităților administrației publice. Principiul nu introduce reguli proprii democrației directe și nu conferă cetățenilor dreptul de a lua decizia finală cu privire la deciziile care au impact asupra activității ambilor parteneri. În democrațiile tradiționale, de obicei consultările se adresează prioritar grupurilor organizate care au deja relații stabilite cu autoritățile și care se informează sistematic și participă în sectoarele de politică publică unde au interese (de exemplu sindicate, patronate, grupuri ale oamenilor de afaceri, etc.) Acești stakeholderi (deținători de interese) sunt indivizii, grupurile sau organizațiile care au un interes direct în intervenție și constituie astfel, grupul țintă al consultărilor. De exemplu, deținători de interese în cazul unei intervenții de acordare a unui grant în vederea construirii unui nou hotel pot include: autoritățile finanțatoare, persoana care va gestiona hotelul (beneficiar direct), alți profesioniști din turism (cum ar fi agenții de turism), actualii hotelieri (interesați de competiție), turiști, organizații de protecția mediului, constructori (interesați de lucrare). [14]

Potrivit art. 7 alin. (1), (8), (9) din legea transparenței, autoritățile publice au o serie de obligații specifice care au drept fundament respectul principiului transparenței. Astfel, potrivit alin.(1) al articolului 7: ” în cadrul procedurilor de elaborare a proiectelor de acte normative autoritatea administrației publice are obligația să publice un anunț referitor la această acțiune în site-ul propriu, să-l afișeze la sediul propriu, într-un spațiu accesibil publicului, și să-l transmită către mass-media centrală sau locală, după caz. Autoritatea administrației publice va transmite proiectele de acte normative tuturor persoanelor care au depus o cerere pentru primirea acestor

informații.” Potrivit alin. (8) al articolului 7 ”proiectul de act normativ se transmite spre analiză și avizare autorităților publice interesate numai după definitivare, pe baza observațiilor și propunerilor formulate potrivit alin. (4)” din lege[15], iar potrivit alin. (9) al aceluiași articol ”autoritatea publică în cauză este obligată să decidă organizarea unei întâlniri în care să se dezbată public proiectul de act normativ, dacă acest lucru a fost cerut în scris de către o asociație legal constituită sau de către o altă autoritate publică.”

Caracterul public al ședințelor desfășurate de către autoritățile publice în procesul de luare a deciziilor este garantat, participarea persoanelor interesate efectuându-se în următoarele condiții conform art. 8 din Legea-cadru: anunțul privind ședința publică se afișează la sediul autorității publice, inserat în site-ul propriu și se transmite către mass-media, cu cel puțin 3 zile înainte de desfășurare; acest anunț trebuie adus la cunoștința cetățenilor și a asociațiilor legal constituite care au prezentat sugestii și propuneri în scris, cu valoare de recomandare, referitoare la unul dintre domeniile de interes public care urmează să fie abordat în ședința publică; anunțul va conține data, ora și locul de desfășurare a ședinței publice, precum și ordinea de zi; numărul participanților este limitat la numărul locurilor disponibile în sala de ședințe și de ordinea de precădere dată de interesul asociațiilor legal constituite în raport cu subiectul ședinței publice, stabilită de persoana care prezidează ședința publică. Competența exclusivă de adoptare a deciziilor administrative revine autorităților publice, punctele de vedere exprimate în cadrul ședințelor publice de persoanele interesate având valoare de recomandare (art. 9 din legea - cadru). Autorităților publice le incumbă în același timp obligația de a realiza și de a publica (în site-ul propriu, prin afișare la sediul propriu într-un spațiu accesibil publicului sau prin prezentare în ședința publică) un raport anual privind transparență decizională, care va cuprinde cel puțin următoarele elemente (art. 13 din legea - cadru): a) numărul total al recomandărilor primite; b) numărul total al recomandărilor incluse în proiectele de acte normative și în conținutul deciziilor luate; c) numărul participanților la ședințele publice; d) numărul dezbaterilor publice organizate pe marginea proiectelor de acte normative; e) situația cazurilor în care autoritatea publică a fost acționată în justiție pentru nerespectarea prevederilor legii; f) evaluarea proprie a parteneriatului cu cetățenii și asociațiile legal constituite ale acestora; g) numărul ședințelor care nu au fost publice și motivația restricționării accesului. [16]

Atingerile aduse principiului transparenței pot fi remediate direct prin hotărârea pronunțată de către instanța de judecată sau prin intermediul instituției răspunderii disciplinare a persoanei vinovate aparținând autorității publice. Astfel, orice persoană care se consideră vătămată în drepturile sale prevăzute de lege, poate face plângere în condițiile Legii contenciosului administrativ (art. 14 din legea-cadru). Astfel, cel care face plângerea în instanță, va trebui să facă dovada lezării unui drept sau interes legitim al său, prin neaplicarea sau aplicarea eronată a Legii privind transparența decizională în administrația publică. În același timp, fapta funcționarului care, din motive contrare legii, nu permite accesul persoanelor la ședințele publice sau împiedică implicarea persoanelor interesate în procesul de elaborare a actelor normative de interes public, constituie abatere disciplinară și se sancționează potrivit prevederilor Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici sau, după caz, potrivit legislației muncii (art. 15 din legea-cadru). [15] O altă modalitate de sancționare a nerespectării prevederilor legale este prevăzută de art. 16 di Legea-cadru, în sensul că ”persoanele care asistă la ședințele publice, invitate sau din proprie inițiativă, trebuie să respecte regulamentul de organizare și funcționare a autorității publice. În cazul în care președintele de ședință constată că o persoană a încălcat regulamentul, va dispune avertizarea și, în ultimă instanță, evacuarea acesteia”.

Participarea cetățenilor la adoptarea deciziilor administrative, fie în mod individual, fie într-un cadru instituționalizat, organizat, constituie o manifestare certă a dezvoltării continue a democrației, o expresie a participării largi, depline și efective a populației la rezolvarea problemelor sociale, la conducerea societății[16], iar Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată, stabilește cadrul legal privind modalitățile de participare, implicare a cetățenilor în procesul decizional din administrația publică și, totodată, respectarea principiului transparenței decizionale.[17]

### References:

- [1] Mădălina Voican, *Principiile cadru ale administrației publice locale*, Editura Universul Juridic, București, 2008, p. 174-175
- [2] Ina Raluca Tomescu, *Strategia Uniunii Europene pentru punerea în aplicare efectivă a Cartei drepturilor fundamentale*, Analele Universității „Constantin Brâncuși” Tg-Jiu, seria Litere și Științe Sociale, nr. 2/2012, pp. 80-92.
- [3] Luminița Gabriela Popescu, *Comunicarea în administrația publică*, Editura Economică, București, 2007, p. 285-286
- [4] Popescu Olivia, *Decision making process during organizational change in Romanian companies*, Globalization and intercultural dialogue : multidisciplinary perspectives / ed.: Iulian Boldea - Tîrgu-Mureș : Arhipelag XXI, 2014, vol. I/2014, pag. 338-343, ISBN 978 – 606 – 93691 - 3 – 5
- [5] Victor Alistar, *Etică și transparență în administrația publică*, București, p. 13, curs online, <http://documents.tips/documents/suport-curs-etica-si-transparenta.html>
- [6] *Manualul transparenței în administrația publică*, Guvernul României, Agenția pentru Strategii Guvernamentale, [www.publicinfo.ro](http://www.publicinfo.ro), ISBN 973-86872-2-5, p. 19
- [7] George Gîrleșteanu, *Principiul informării cetățenilor*, articol online, p. 106-107, <http://drept.ucv.ro/RSJ/images/articole/2008/RSJ3/10Girlesteanu.pdf>
- [8] *Transparența decizională în administrația publică*, <https://www.transparency.org.ro/publicatii/ghiduri/TransparentaDecizionalaAPL.pdf>, p. 8.
- [9] George Gîrleșteanu, *Principiul informării cetățenilor*, articol online, p.107, <http://drept.ucv.ro/RSJ/images/articole/2008/RSJ3/10Girlesteanu.pdf>
- [8] *Transparența decizională în administrația publică*, <https://www.transparency.org.ro/publicatii/ghiduri/TransparentaDecizionalaAPL.pdf>, p. 15
- [9] Anton Parlăgi, *Tehnici și metode ale adoptării deciziei publice*, Editura Pro Universitaria, București, 2013, p. 124
- [10] Victor Alistar, *Etică și transparență în administrația publică*, București, p. 18, curs online, <http://documents.tips/documents/suport-curs-etica-si-transparenta.html>
- [11] Luminița Gabriela Popescu, *Comunicarea în administrația publică*, Editura Economică, București, 2007, p. 305-306
- [12] Mădălina Voican, *Principiile cadru ale administrației publice locale*, Editura Universul Juridic, București, 2008, p. 185, 187
- [13] alin. (4) al art. 7 din Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică: ”La publicarea anunțului, autoritatea administrației publice va stabili o perioadă de cel puțin 10 zile calendaristice pentru proiectele de acte normative prevăzute la alin. (2), pentru a

*primi în scris propuneri, sugestii sau opinii cu privire la proiectul de act normativ supus dezbaterii publice.” Alin. (2) al art. 7 din Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică: ”Anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ va fi adus la cunoștința publicului, în condițiile alin. (1), cu cel puțin 30 de zile lucrătoare înainte de supunerea spre avizare de către autoritățile publice. Anunțul va cuprinde: data afișării, o notă de fundamentare, o expunere de motive, un referat de aprobare privind necesitatea adoptării actului normativ propus, un studiu de impact și/sau de fezabilitate, după caz, textul complet al proiectului actului respectiv, precum și termenul-limită, locul și modalitatea în care cei interesași pot trimite în scris propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare privind actul normativ.”*

[14] George Gîrleșteanu, *Principiul informării cetățenilor*, articol online, p. 108-109, <http://drept.ucv.ro/RSJ/images/articole/2008/RSJ3/10Girlesteanu.pdf>

[15] George Gîrleșteanu, *Principiul informării cetățenilor*, articol online, p.109, <http://drept.ucv.ro/RSJ/images/articole/2008/RSJ3/10Girlesteanu.pdf>

[16] Dumitru Brezoianu, Mariana Oprican, *Administrația publică în România*, Editura C.H.Beck, București, 2008, p. 105

[17] Popescu Olivia, *Changing leaders in the context of organizational change*, Communication, Context, Interdisciplinarity - 3rd Edition, ISSN: 2069 – 3389 Edited by: The Alpha Institute for Multicultural Studies, Published by: "Petru Maior" University Press, Tîrgu-Mureș, Vol. 3/2014, pag. 743-747, ISSN 2069 – 3389.